Nations Unies S/2002/678



Conseil de sécurité

Distr. générale
19 juin 2002
Français
Original: anglais

Lettre datée du 17 juin 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint une lettre datée du 10 juin 2002, adressée à vous-même et aux membres du Conseil de sécurité par le juge Claude Jorda, Président du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (voir annexe).

Le rapport qui l'accompagne a été établi conjointement par le Président Jorda, le Procureur et le Greffier du Tribunal. Son contenu a été approuvé par l'ensemble des juges du Tribunal (voir pièce jointe).

Il décrit sommairement les mesures que le Tribunal pénal international estime devoir prendre pour être en mesure d'achever ses jugements d'instance à l'horizon 2008.

La première mesure est de concentrer davantage l'action vers la poursuite et le jugement des plus hauts responsables politiques et militaires et paramilitaires soupçonnés d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

La deuxième mesure, qui complète la première, est de déférer devant les juridictions nationales les accusés de niveau intermédiaire qui, sans faire partie des hauts responsables politiques, militaires ou paramilitaires, ont néanmoins occupé des positions hiérarchiques qui leur conféraient normalement une certaine autorité.

Le Tribunal pénal international se propose de déférer devant les juridictions nationales plusieurs accusés qu'il détient actuellement ainsi qu'une cinquantaine d'autres individus à l'encontre desquels le Procureur compte émettre des actes d'accusation avant l'achèvement de son mandat d'enquête, en 2004.

Étant donné l'endroit où les crimes visés auraient été commis, toutes les affaires seraient déférées devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine.

Le Tribunal souligne toutefois qu'il ne pourra procéder à des déferements que s'il est établi que les juridictions internes de l'État sont capables de statuer avec efficacité et conformément aux normes internationales de protection des droits de l'homme et de respect de la légalité.

Le Tribunal note que, d'après les informations dont il dispose, le système judiciaire de Bosnie-Herzégovine présente un certain nombre de carences importantes dans ces domaines. En conséquence, il ne pense pas pouvoir déferer des

02-43448 (F) 240602 250602

affaires aux juridictions nationales bosniaques telles qu'elles se présentent et fonctionnent actuellement.

Il estime en revanche que la toute nouvelle Cour d'État de Bosnie-Herzégovine pourrait être une juridiction appropriée pour le déférement de certaines affaires.

Dans cette optique, le Tribunal pénal international préconise l'établissement, au sein de la Cour d'État, d'une chambre compétente pour connaître des violations graves du droit international humanitaire commises en Bosnie-Herzégovine. Il recommande aussi que, du moins dans un premier temps, des juges internationaux siègent aux côtés des juges nationaux. Il préconise par ailleurs des solutions pour le bon fonctionnement du système judiciaire bosniaque ainsi que la mise en oeuvre de certaines dispositions générales avant tout transfert de dossier.

Le Tribunal estime que, si ces recommandations et dispositions étaient appliquées, il pourrait déférer devant la Cour d'État les affaires impliquant des accusés de niveau intermédiaire.

Il souhaite obtenir l'aval du Conseil de sécurité pour ce vaste programme d'action.

En cas de réponse favorable, il modifierait ses règles de procédure et de preuve en conséquence.

Les premières affaires seraient déférées à la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine après vérification des améliorations apportées aux structures judiciaires correspondantes et de la mise en place de toutes les dispositions requises.

Je vous saurais gré de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et des documents qui l'accompagnent à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(*Signé*) Kofi A. **Annan**

Annex*

Letter dated 10 June 2002 from the President of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia addressed to the Secretary General

[Original : anglais et français]

Faisant suite à la lettre que Mme Del Ponte, M. Holthuis, et moi-même vous avons adressée en date du 13 février 2002, j'ai l'honneur de vous transmettre notre rapport sur la situation judiciaire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et sur les perspectives de déférer certaines affaires devant des juridictions nationales.

Ce rapport est principalement destiné à vous donner un aperçu général de la situation du Tribunal pénal international et à vous offrir, ainsi qu'aux membres du Conseil de sécurité, des pistes de réflexion quant aux réformes à entreprendre pour mettre en oeuvre un processus de délocalisation.

Par ailleurs, je vous fais part que j'envoie ce jour copie du rapport à M. Paddy Ashdown, Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine.

Je tiens également à vous informer que Mme le Procureur et moi-même nous rendrons en Bosnie-Herzégovine du 17 au 21 juin 2002 et nous entretiendrons avec les autorités politiques et judiciaires de ce pays ainsi qu'avec les représentants de la communauté internationale. Cette visite devrait nous permettre de recueillir des informations additionnelles sur le fonctionnement du système judiciaire en Bosnie-Herzégovine et sur les éventuelles difficultés rencontrées par celui-ci en matière de répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. À notre retour, nous vous ferons parvenir un compte rendu de notre voyage.

Je reste à votre entière disposition pour tout complément d'information sur ces sujets.

(*Signé*) Claude **Jorda**

* Reproduced in the languages submitted (English and French).

Pièce jointe*

Rapport sur la situation judiciaire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et sur les perspectives de déférer certaines affaires devant les juridictions nationales

Juin 2002

Sommaire

* Reproduite telle que présentée (en français et en anglais).

INTRODUCTION

1. Paradoxalement, c'est à l'heure où l'activité judiciaire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (le « Tribunal ») est la plus intense que la nécessité de déférer certaines affaires devant les juridictions nationales se fait le plus sentir. En effet, le Tribunal tourne à plein régime et, comme il s'y était engagé devant le Conseil de sécurité des Nations Unies (le « Conseil de sécurité »), mène à bien toutes les réformes nécessaires pour achever les enquêtes en 2004 et les jugements d'instance en 2008. Au même moment, il envisage plus que jamais de faire juger des accusés par des juridictions nationales.

2. Cette situation tient à la conjonction de deux facteurs : le rétablissement progressif d'institutions démocratiques dans les pays de l'ex-Yougoslavie et la multiplication des arrestations de hauts responsables politiques et militaires. A l'origine, il était certes impensable de renvoyer des affaires devant les juridictions des Etats de l'ex-Yougoslavie, certains d'entre eux étant, rappelons-le, toujours en guerre. Mais aujourd'hui, le retour à la paix, au demeurant fragile, et les réformes des systèmes judiciaires entreprises avec l'aide de la communauté internationale rendent progressivement envisageable la mise en œuvre d'un processus de « délocalisation » de certaines affaires. Par ailleurs, les arrestations récentes de nombreux chefs militaires et hauts fonctionnaires permettent au Tribunal d'orienter son action dans un sens plus conforme à l'esprit de la mission qu'il a reçue du Conseil de sécurité : juger en priorité les infractions les plus graves menaçant directement la paix et la sécurité internationales.

3. Dans ce nouveau contexte, qui marque un tournant dans l'histoire du Tribunal, celui-ci a décidé de présenter un programme d'action pour mettre progressivement, et de façon coordonnée entre les trois organes du Tribunal (les Chambres, le Bureau du Procureur et le Greffe), un terme à sa mission.

4. Ce programme s'inscrit dans le droit fil de celui que le Président et le Procureur avaient présenté en novembre 2001 devant le Conseil de sécurité. Il s'agit, d'une part, de concentrer davantage la mission du Tribunal sur le jugement des crimes les plus attentatoires à l'ordre public international et, d'autre part, de déférer, sous certaines conditions, certaines affaires devant des juridictions nationales. Le Procureur et le Président avaient également insisté sur la nécessité de s'assurer au préalable que les juridictions nationales disposent de suffisamment de ressources pour prendre en charge ces affaires et, surtout, qu'elles fonctionnent en toute équité et dans le respect des principes du droit international humanitaire et de protection des droits de l'homme.

5. Ce programme d'action vient compléter les réformes entreprises il y a deux ans, en particulier celle dite « des juges *ad litem* »[1], qui avaient été principalement conçues pour permettre au Tribunal d'entendre dans des délais raisonnables les affaires dont il est saisi et, partant, de clôturer ses activités de première instance en 2008.

---

[1] Pour rappel, en janvier 2000, le Tribunal a entrepris de vastes réformes pour accélérer la résolution des affaires dont il est saisi et, partant, mettre un terme à sa mission en 2008. Après une étude approfondie des structures et du fonctionnement du Tribunal (*cf.* Rapport de mai 2000), les juges ont proposé au Conseil de sécurité de modifier le Statut afin de prévoir la nomination de juges *ad litem* qui siégeraient aux côtés des juges permanents pour des affaires déterminées. Le 30 novembre 2000, le Conseil de sécurité a approuvé les propositions des juges et, pour la deuxième fois depuis la création du Tribunal, a amendé le Statut à cet effet (*cf.* Résolution 1329 adoptée par le Conseil de sécurité le 30 novembre 2000 (S/RES/1329 (2000)). Le Règlement de procédure et de preuve a aussi subi plusieurs modifications notables pour accélérer les procédures et rendre pleinement efficaces les réformes du Statut.

6. Ce rapport est le fruit d'une réflexion conjointe du Président, du Procureur et du Greffier. En janvier 2002, ceux-ci ont créé un groupe de travail dont la mission était de réfléchir aux problèmes que risque de susciter la mise en œuvre du processus de «délocalisation» de certaines affaires. En février 2002, ils ont adressé une lettre commune au Secrétaire général des Nations Unies (le « Secrétaire général ») pour l'informer de cette initiative. En mars et en avril 2002, le Président, le Procureur et le Greffier se sont entretenus avec les membres du Bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (le « Haut Représentant ») chargé de réformer le système judiciaire de cet Etat, et ont élaboré avec eux une ligne de conduite qui tient compte des priorités de chacun. Le 23 avril 2002, à l'occasion d'une assemblée plénière extraordinaire, ils ont présenté le contenu du rapport à l'ensemble des juges du Tribunal, lesquels ont adhéré aux grandes orientations qu'il contient.

7. La partie II du rapport est essentiellement consacrée à la possibilité de déférer des affaires devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine puisque, d'après les estimations du Procureur, c'est devant les tribunaux de ce pays que pourraient être, en l'état, renvoyées certaines affaires du Tribunal. En outre, ce pays devrait prochainement entreprendre, avec l'aide de la Communauté internationale, des réformes qui pourraient aboutir à la création d'une institution judiciaire spécialement compétente en matière de crimes de guerre. Si un changement de la politique pénale du Procureur devait intervenir, le Tribunal pourrait également envisager de déférer des affaires dans d'autres pays de l'ex-Yougoslavie.

8. Ce rapport ne prétend pas résoudre tous les problèmes que posent la mise en œuvre de la stratégie d'achèvement du Tribunal et, notamment, le renvoi de certaines affaires devant les juridictions nationales. Il vise principalement à offrir au Secrétaire général, aux membres du Conseil de sécurité, au Haut Représentant et aux autorités nationales concernées, des *pistes de réflexion* qui leur permettront d'arrêter les mesures adéquates pour que le Tribunal puisse lutter encore plus efficacement contre l'impunité des principaux criminels de guerre et rendre pleinement justice aux victimes.

*
* *

9. Ce rapport s'articule autour de deux grands axes : une évaluation statistique des activités du Bureau du Procureur et des Chambres afin de déterminer l'ampleur du processus de « délocalisation » à entreprendre (partie I) ; une présentation des principaux obstacles au renvoi d'affaires devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine et des réformes à mettre en œuvre pour les surmonter (partie II).

PARTIE I. MALGRÉ UNE INTENSIFICATION DE SES ACTIVITÉS, LE TRIBUNAL NE PEUT JUGER A LUI SEUL TOUS LES ACCUSÉS ET DEVRAIT DÉFÉRER CERTAINES AFFAIRES DEVANT DES JURIDICTIONS NATIONALES

10. Les activités du Bureau du Procureur et des Chambres se sont intensifiées depuis l'adoption des réformes initiées en janvier 2000 et entrées en vigueur en juillet 2001 (chapitre 1). Toutefois, le Tribunal ne peut juger à lui seul toutes les personnes accusées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité : il doit concentrer son action sur les principaux responsables politiques et militaires, et déférer certaines affaires aux juridictions nationales (le cas échéant, avec l'aide de Commissions Vérité et Réconciliation[2]), à condition toutefois que celles-ci se conforment aux exigences de la justice internationale (chapitre 2).

Chapitre 1. Intensification de l'activité du Tribunal

Section 1. Bureau du Procureur

11. Comme il l'a rappelé devant le Conseil de sécurité le 27 novembre 2001, le Procureur oriente, depuis l'origine, sa politique pénale vers la poursuite des principaux responsables politiques et militaires et laisse aux juridictions nationales le soin de juger les exécutants subalternes. Conformément à ces orientations, il devrait clôturer ses enquêtes en 2004.

12. Par ailleurs, le Procureur intensifie ses activités d'investigations et de poursuite, comme en témoignent les données chiffrées présentées ci-dessous :

Nombre d'actes d'accusation délivrés : Nombre d'accusés :	40 124
Nombre d'actes d'accusation au stade de la mise en état : Nombre d'accusés au stade de la mise en état :	13 18
Nombre d'actes d'accusation au stade du procès : Nombre d'accusés au stade du procès :	9 (dont 3 relatifs à l'affaire Milošević) 12
Nombre d'actes d'accusation au stade de l'appel : Nombre d'accusés au stade de l'appel :	6 15
Nombre de nouvelles enquêtes à clôturer d'ici à 2004 : Nombre possible de nouveaux actes d'accusation d'ici à 2004 : Nombre possible d'accusés supplémentaires d'ici à 2004 :	25 33 100

13. Il convient de formuler deux remarques à propos de ces données chiffrées.

---

[2] Le 12 mai 2001, à l'occasion d'une conférence consacrée à la création d'une Commission vérité et réconciliation en Bosnie-Herzégovine, le Président avait déclaré que « [d]ès lors qu'ils ne constituent pas une priorité du Tribunal international, les exécutants devraient, me semble-t-il, être incités à participer volontairement au travail de la Commission vérité et réconciliation et, le cas échéant, à avouer leurs crimes devant elle. De tels aveux ont en effet une valeur symbolique importante et favorisent la réconciliation nationale : ils sont la preuve indubitable de la commission de crimes de masse et constituent une forme de reconnaissance de la douleur des victimes. [...] [P]our encourager la participation d'« exécutants-subalternes » au processus de réconciliation nationale, peut-être faudrait-il que la Commission soit autorisée à émettre des recommandations à l'intention des procureurs locaux voire, dans certains cas, au Procureur du Tribunal international, sur les suites à donner aux poursuites diligentées à l'encontre de personnes ayant avoué tous leurs crimes devant elle. Bien qu'il soit peu probable que de telles recommandations réussiront à persuader le Procureur de retirer un acte d'accusation à l'encontre d'un accusé de haut niveau, ces dernières pourraient toutefois être prises en compte à titre de circonstance atténuante au moment de la détermination de la peine »

14. Premièrement, les enquêtes ne pourront être clôturées d'ici 2004 que si les Etats coopèrent activement à la remise des preuves, si des ressources suffisantes sont allouées au Procureur pour conduire ses investigations et si aucun nouveau conflit (ou nouvelles hostilités) relevant de la compétence du Tribunal n'éclate en ex-Yougoslavie.

15. Deuxièmement, la date de clôture des procès ne peut être déterminée avec certitude (qu'il s'agisse des actes d'accusation existants ou futurs). Cette date est en effet tributaire de facteurs que ni les Chambres, ni le Bureau du Procureur ne contrôlent :

- l'organisation des procès : le nombre de procès découlant de chaque acte d'accusation dépend des circonstances dans lesquelles se déroulent les arrestations. Si tous les accusés faisant l'objet d'un même acte d'accusation sont arrêtés avant l'ouverture des audiences, il sera possible de tenir un seul procès par acte d'accusation. Si, par contre, tous les accusés ne sont pas arrêtés dans des délais raisonnables, il faudra organiser plusieurs procès (au moins deux) pour un même acte d'accusation, ce qui retardera inévitablement les procédures[3] ;

- les plaidoyers de culpabilité : il est impossible de prévoir le nombre de procès qui seront écourtés à la suite d'un plaidoyer de culpabilité ;

- la stratégie de la défense : la durée des procès dépend également de la stratégie poursuivie par les avocats de la défense ;

- les arrestations : la durée des procédures est enfin tributaire du rythme des arrestations. Si les Etats de la Communauté internationale, en particulier ceux de l'ex-Yougoslavie, ne procèdent pas régulièrement à des arrestations, il est évident que les activités de jugement du Tribunal ne pourront être achevées à la date envisagée. A cet égard, il convient de rappeler que 25 accusés sont toujours en fuite.

16. Le Procureur estime que d'ici 2004, 25 nouvelles enquêtes devraient être clôturées et 33 nouveaux actes d'accusation émis, ce qui représenterait 100 accusés supplémentaires.

17. Désireux de respecter son engagement d'orienter sa politique pénale vers la poursuite des plus hauts responsables politiques et militaires, le Procureur considère que sur ces 25 nouvelles enquêtes, 10 peuvent être déférées devant des juridictions nationales, en l'état exclusivement celles de Bosnie-Herzégovine. Ces enquêtes correspondent à 17 actes d'accusation, ce qui représente 50 accusés de niveau intermédiaire potentiels[4]. Sans compter les affaires en cours et les actes d'accusation existants, le Tribunal n'aurait donc à se prononcer que sur 16 nouveaux actes d'accusation (impliquant environ 50 individus). En outre, à supposer que toutes ces personnes soient mises en accusation puis déférées au Tribunal, celui-ci n'aurait alors plus qu'à organiser 16 nouveaux procès.

18. Ces chiffres laissent raisonnablement penser que les délais envisagés pourront être tenus. Il n'en demeure pas moins que des progrès significatifs peuvent encore être accomplis en vue d'accélérer davantage les procédures. Au nombre de ceux-ci figurent l'aménagement de la procédure de communication des éléments de preuve et le recours plus fréquent au constat judiciaire. En outre, un renforcement, déjà en vigueur, des structures internes du Bureau du Procureur devrait sans conteste améliorer l'efficacité de son travail.

---

[3] Cette situation risque également d'engendrer des contradictions entre les jugements.
[4] *Cf.* par. 31.

Section 2. Chambres et Greffe

19. L'activité des Chambres et du Greffe a, quant à elle, été marquée par la mise en œuvre des réformes des structures et du fonctionnement du Tribunal qui, comme nous l'avons souligné, ont été initiées en janvier 2000 et ont notamment abouti à la nomination de juges *ad litem*, lesquels siègent aux côtés de juges permanents pour des affaires déterminées. Les solutions recommandées dans le cadre de ces réformes sont, dans leur grande majorité, entrées en application. Ainsi, de nombreuses dispositions ont-elles été adoptées dans le Règlement de procédure et de preuve du Tribunal (le « Règlement ») pour raccourcir la durée des procédures, notamment en ce qui concerne le pouvoir des juges pendant la phase préalable au procès et à l'audience. Un Conseil de coordination et un Comité de gestion ont été créés dans l'optique d'assurer une meilleure coordination entre le Bureau du Procureur, les Chambres et le Greffe ainsi qu'une gestion plus efficace des ressources du Tribunal. Des réformes visant à améliorer le fonctionnement des Chambres d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pour le Rwanda ont également été engagées. De façon générale, ces réformes visent à doter les Chambres d'appel de tous les outils nécessaires pour faire face à l'accroissement de leur charge de travail et assurer une plus grande uniformité des jurisprudences des deux Tribunaux. Enfin, un barreau international devrait prochainement voir le jour à La Haye. Ce barreau conférera aux avocats de la défense une organisation garantissant le respect de leur indépendance et de leur déontologie tout en leur permettant de perfectionner leur connaissance en droit international humanitaire, ce qui devrait renforcer la qualité et l'efficacité de la justice pénale internationale.

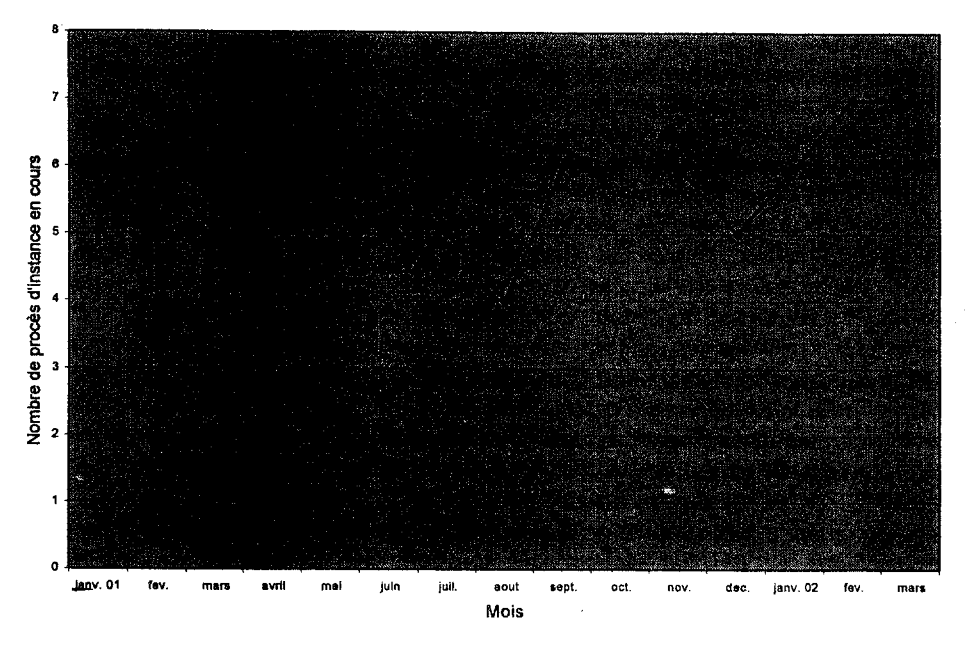
20. Grâce à la mise en place de toutes ces réformes, le Tribunal a pu respecter les engagements qu'il avait pris devant le Conseil de sécurité, à savoir tenir 6 procès quotidiennement et simultanément dès l'arrivée des juges *ad litem*, en septembre 2001[5].

21. Toutefois, l'activité des Chambres ne peut être réduite au nombre de procès tenus en première instance. Il convient également de tenir compte de l'augmentation considérable du nombre d'affaires au stade de la mise en état (représentée par le graphique n° 2 ci-dessous) et de l'accroissement du nombre des appels (représenté par le graphique n° 3 ci-dessous).

22. De cette intensification des activités a résulté une augmentation sans précédent du nombre de décisions judiciaires rendues au cours de la période considérée (graphique n°4 ci-dessous).

[5] Audiences et rédaction des jugements comprises.

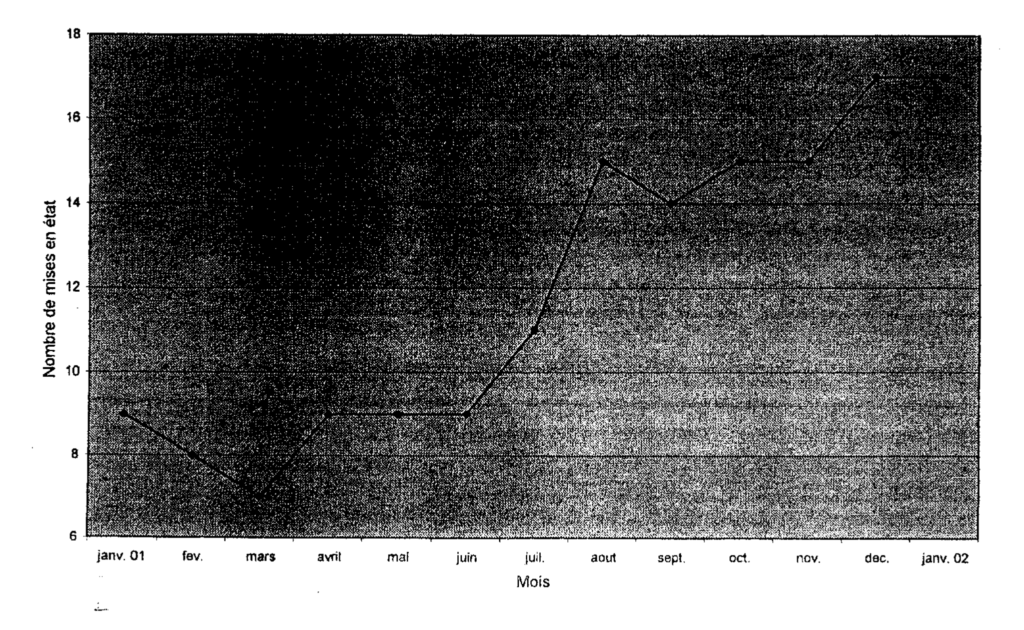
- Représentation graphique n° 1 : nombre de procès en cours



Commentaires :

23. Ce graphique témoigne de l'augmentation du nombre de procès d'instance suite à la nomination des juges *ad litem*. Le Tribunal tient désormais 6 (voire 7) procès simultanément et quotidiennement alors qu'il n'en tenait que 4 les années précédentes. Ces chiffres tiennent compte des jugements en cours de rédaction.

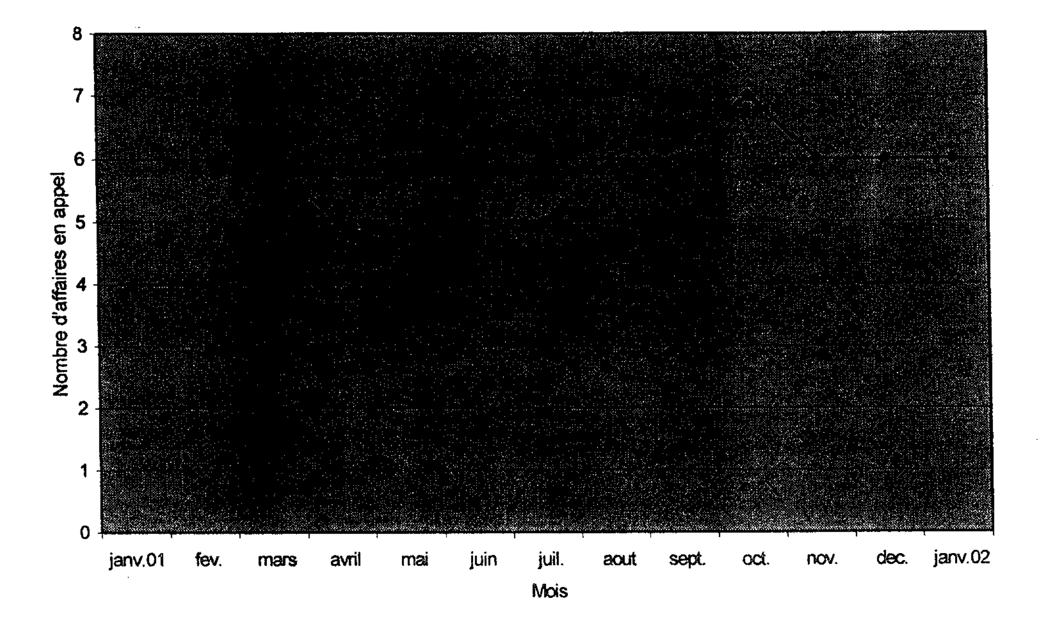
- Représentation graphique n° 2 : nombre d'affaires au stade de la mise en état



Commentaires :

24. Ce graphique comprend, outre les affaires en cours de mise en état, celles dont la mise en état est terminée (c'est-à-dire, celles qui sont en mesure d'être jugées). En janvier 2002, 13 affaires étaient au stade de la mise en état, 1 était prête à passer en jugement, ce qui représente un total de 14 affaires.

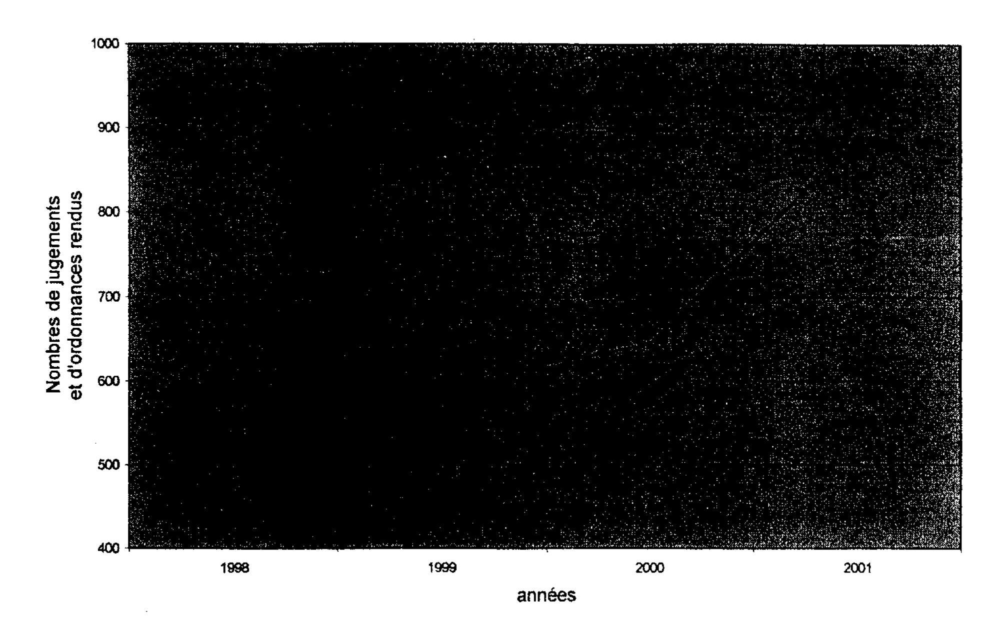
- Représentation graphique n° 3 : nombre d'affaires en appel



Commentaires :

25. Les 6 appels au fond en janvier 2002 correspondent chacun à un acte d'accusation. Ils représentent 15 accusés au total. 8 appels interlocutoires et deux demandes en révision ne figurent pas dans ce tableau.

- Représentation graphique n° 4 : nombre de jugements et d'ordonnances rendus au 31 décembre de l'année 2001



Commentaire

26. Ce graphique illustre l'augmentation de l'ensemble de l'activité juridictionnelle du Tribunal. Entre 1998 et 2001, le nombre de jugements et d'ordonnances rendus a pratiquement doublé.

27. Ces représentations graphiques témoignent clairement d'une intensification des activités des Chambres d'instance et d'appel. Le Président et le Greffier estiment que certaines mesures devraient encore être prises pour améliorer davantage l'efficacité du Tribunal. En effet, l'objectif fixé dans le rapport sur le fonctionnement du Tribunal de mai 2000[6], à savoir réduire la durée moyenne des procès à 12 mois (voire 6 mois), n'est pas encore atteint.

28. Pour y parvenir, il conviendrait, entre autres, de :

- prendre des mesures visant à accélérer la mise en état des affaires, afin que trois affaires soient constamment prêtes à être jugées (ce qui permettrait de remédier à l'éventuelle interruption d'un procès en cours) ;

- favoriser la jonction des affaires connexes, ce qui, rappelons-le, est tributaire du rythme des arrestations[7] ;

[6] *Cf.* supra note 1.

[7] Depuis décembre 2001, les juges ont, en décidant la jonction de plusieurs affaires, évité de devoir organiser quatre procès, ce qui aurait considérablement allongé la durée des procédures.

- renforcer le recours aux éléments de preuve écrits par une meilleure utilisation des procédures prévues aux articles 71 (« Dépositions »), 92 *bis* (« Faits prouvés autrement que par l'audition d'un témoin ») et 94 (« Constat judiciaire ») du Règlement ;

- limiter les témoignages présentés à un nombre représentatif de tous les crimes visés dans l'acte d'accusation, qui ne dépasse pas un certain pourcentage du nombre total de municipalités où se seraient produites les exactions[8] ;

- faire en sorte que les témoins ne séjournent, en moyenne, pas plus de cinq jours à La Haye au lieu de dix actuellement ;

- veiller à ce que la durée de la déposition d'un témoin ne dépasse pas, en moyenne, une journée ;

- faire en sorte que le nombre de témoins cités par chaque partie ne dépasse pas un chiffre raisonnable[9] ;

- assurer une plus grande constance du taux d'occupation des salles d'audience[10] ;

- raccourcir les délais de la procédure d'appel.

29. Il est à noter que ces mesures devraient être adoptées puis appliquées simultanément afin de rendre les procédures encore plus efficaces.

30. Toutefois, comme le Président l'a souligné devant l'Assemblée générale en novembre 2001, force est de constater que « le déroulement de la procédure - de la mise en état des affaires au jugement d'appel - a fait l'objet d'améliorations importantes et ne peut plus être sensiblement modifié sans remettre en cause les caractéristiques principales du procès pénal international telles que consacrées dans le Statut ». Il appartient donc aux juges, en concertation avec le Procureur et la défense, de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre concrètement en œuvre les réformes déjà accomplies.

Chapitre 2. Processus de « délocalisation »

Section 1. Fondements du processus de « délocalisation »

31. Compte tenu de ce qui précède, plusieurs personnes actuellement détenues par le Tribunal ainsi qu'environ 50 futurs accusés potentiels pourraient être déférés devant des juridictions nationales. Il s'agit principalement d'accusés occupant un échelon hiérarchique intermédiaire entre, d'une part, les principaux responsables politiques et militaires mis en accusation et jugés par le Tribunal et, d'autre part, les exécutants subalternes mis en accusation et jugés par les juridictions nationales. Rappelons que pour ces derniers, l'Accord de Rome du 18 février 1996 (l'« Accord ») institue déjà une procédure permettant aux juridictions de Bosnie-Herzégovine de les poursuivre et les juger dans certaines conditions. En effet, aux termes de l'Accord, s'ils en ont reçu l'autorisation par le Procureur du Tribunal,

[8] *Cf.* Memorandum interne du Juge Robinson adressé à tous les juges du Tribunal en date du 10 avril 2002.
[9] *Ibid.*
[10] Le juge consacre une grande partie de son temps non seulement à la participation aux audiences mais également à la préparation des décisions et jugements. De plus, les nombreux incidents de procédure que soulèvent les parties, comme les difficultés liées à l'éloignement des victimes et des témoins et à la traduction des documents, retardent inévitablement le déroulement rapide des procès.

donnée après avoir dûment examiné les dossiers qui lui sont remis et les preuves qu'ils contiennent, les procureurs locaux peuvent poursuivre des personnes accusées de crimes de guerre devant leurs juridictions. À ce jour, le Procureur du Tribunal a reçu 1 266 dossiers des autorités locales concernant 4 045 suspects et examiné environ 700 dossiers concernant environ 2500 suspects.

32. Par « accusés de niveau intermédiaire », il faut donc entendre tous ceux qui, tout en occupant une position hiérarchique suffisamment élevée pour être mis en accusation par le Procureur du Tribunal[11], peuvent être jugés par des tribunaux nationaux, si certaines conditions sont réunies, principalement si ces tribunaux respectent pleinement les normes internationales de protection des droits de l'homme.

33. Il convient de rappeler que le Secrétaire général encourageait déjà dans son rapport du 3 mai 1993 annexé au Statut la participation des juridictions nationales au jugement des criminels de guerre. Selon lui, « [...] l'intention du Conseil de sécurité n'était pas d'exclure ou d'empêcher l'exercice de leur compétence par les tribunaux nationaux à l'égard des [violations graves du droit international humanitaire]. En fait, les tribunaux nationaux devraient être encouragés à exercer leur compétence conformément aux lois et procédures nationales pertinentes »[12].

34. Pareil encouragement figure également dans le préambule du Statut de la Cour pénale internationale. En effet, celui-ci rappelle « qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux » et affirme « que les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale »[13].

Section 2. Mise en œuvre du processus de « délocalisation »

35. La mise en oeuvre du processus de « délocalisation » pourrait nécessiter des modifications du Statut ainsi qu'une reformulation de l'article 11 *bis* du Règlement[14]. Elle pourrait également requérir la signature d'un accord de coopération entre le Tribunal et les autorités nationales concernées.

---

[11] De ce fait, les actes qui leur sont reprochés seront inscrits dans un acte d'accusation émis par le Procureur et confirmé par un juge du Tribunal.

[12] Rapport du Secrétaire général établi conformément au paragraphe 2 de la résolution 808 (1993) du Conseil de sécurité, 3 mai 1993, S/25704, par. 64.

[13] Statut de Rome de la Cour pénale internationale adopté à Rome le 17 juillet 1998 (PCNICC/1999/INF/3).

[14] L'article 11 *bis* du Règlement est libellé comme suit : « A) Lorsque, d'office ou sur la demande du Procureur, la Chambre de première instance estime que: i) les autorités de l'Etat dans lequel l'accusé a été arrêté sont disposées à le poursuivre devant leurs propres juridictions; et que ii) il serait bon, compte tenu des circonstances, que les juridictions dudit Etat se saisissent de l'affaire, la Chambre de première instance peut, après avoir donné à un accusé déjà placé sous la garde du Tribunal la possibilité d'être entendu, ordonner que l'acte d'accusation établi à l'encontre de ce dernier soit suspendu, en attendant que l'action soit engagée devant les juridictions internes. B) Si une ordonnance est rendue en application du présent article: i) l'accusé, s'il a été placé sous la garde du Tribunal, est remis aux autorités de l'Etat concerné; ii) le Procureur peut communiquer aux autorités de l'Etat concerné toutes les informations relatives à l'affaire qu'il juge appropriées; iii) le Procureur peut envoyer des observateurs qui suivront en son nom l'action devant les juridictions internes. C) A tout moment après qu'une ordonnance a été rendue en application du présent article et avant que l'accusé soit déclaré coupable ou acquitté par une juridiction interne, la Chambre de première instance peut, à la demande du Procureur et après avoir donné aux autorités de l'Etat concerné la possibilité d'être entendues, annuler l'ordonnance et demander officiellement le dessaisissement aux termes de l'article 10. D) Si une ordonnance rendue en vertu du présent article est annulée par la Chambre de première instance, celle-ci peut demander officiellement à l'Etat concerné de transférer l'accusé au siège du Tribunal, et l'Etat accède à cette demande sans retard, conformément à l'article 29 du Statut. La Chambre de première instance ou un juge peut également émettre un mandat d'arrêt contre l'accusé ».

36. L'article 1 du Statut permet théoriquement au Tribunal de juger toutes les violations graves du droit international humanitaire, quel que soit le niveau de responsabilité de leurs auteurs, c'est-à-dire aussi bien les plus hautes autorités de l'Etat que les criminels de niveau intermédiaire ou les exécutants subalternes. Cela n'a pas, bien entendu, empêché le Procureur d'orienter son action vers la poursuite des principaux responsables politiques et militaires et de laisser aux tribunaux internes le soin de juger les exécutants subalternes. Toutefois, à l'heure où le processus de déferement des affaires pourrait se mettre formellement en place s'agissant d'accusés de niveau intermédiaire, peut-être conviendrait-il de préciser que la répartition juridictionnelle entre le Tribunal et les juridictions nationales doit s'opérer de façon à ce que les infractions impliquant des hauts responsables civils, politiques et militaires soient jugées en priorité devant le Tribunal et les autres infractions, devant les juridictions internes[15]. A cet égard, il convient de souligner que dans le préambule de sa résolution 1329, le Conseil de sécurité a pris « note de la position exprimée par les Tribunaux internationaux selon laquelle ce sont les dirigeants civils, militaires et paramilitaires, et non les simples exécutants, qui devraient être traduits devant eux »[16].

37. En outre, à l'occasion de la session plénière extraordinaire du 23 avril 2002, les juges ont fait remarquer que le Statut contenait quelques ambiguïtés quant à l'étendue des pouvoirs du Tribunal pour déférer des affaires devant les juridictions nationales. Ils ont suggéré que le Conseil de sécurité se prononce sur la question, de préférence en prenant une résolution modifiant le Statut. En effet, il n'est pas sûr que les dispositions de l'article 29 du Statut - qui imposent à tous les Etats membres une obligation générale de coopération avec le Tribunal - puissent s'interpréter comme permettant au Tribunal de contraindre les juridictions nationales à juger des accusés sur le fondement des actes d'accusation émis par le Procureur. Il n'est pas non plus certain que les dispositions de l'article 9 du Statut[17] - qui consacrent les principes de compétence concurrente et de primauté du Tribunal - puissent s'interpréter comme autorisant le Tribunal à mettre en œuvre un processus de déferement d'une portée plus large que celle actuellement définie dans le Règlement. La version actuelle de l'article 11 *bis* du Règlement permet seulement de suspendre, dans des conditions limitées, un acte d'accusation en cas de poursuites devant les juridictions internes. Or, pour mettre en oeuvre un processus de « délocalisation » réellement efficace, il conviendrait d'étendre le champ d'application de cet article, ce qui signifie :

- Permettre le déferement de certaines affaires devant les juridictions de l'Etat sur le territoire duquel les crimes ont été commis.

38. La version actuelle de l'article 11 *bis* du Règlement prévoit que seul l'Etat où l'accusé a été arrêté est compétent. Aussi, conformément aux critères de compétence des juridictions pénales reconnus dans les systèmes juridiques du monde entier, conviendrait-il d'autoriser le Tribunal à déférer une affaire non seulement devant les juridictions de l'Etat dans lequel l'accusé a été arrêté, mais aussi devant celles de l'Etat dans lequel il a commis ses crimes.

---

[15] Il convient de rappeler que l'article premier du Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg prévoyait explicitement que celui-ci était compétent pour « juger et punir de façon appropriée et sans délai, les *grands criminels* de guerre des pays européens de l'axe » (italiques ajoutés).

[16] Résolution 1329 du Conseil de sécurité adoptée le 30 novembre 2000, S/Res/1329 (2000).

[17] L'article 9 du Statut, intitulé « compétences concurrentes » est libellé comme suit : « 1. Le Tribunal international et les juridictions nationales sont concurremment compétentes pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1er janvier 1991. 2. Le Tribunal international a la primauté sur les juridictions nationales. A tout stade de la procédure, il peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent statut et à son règlement ».

- Autoriser le déférement d'affaires impliquant des accusés qui ne sont pas sous la garde du Tribunal.

39. L'article 11 *bis* actuel du Règlement envisage uniquement la possibilité de déférer des affaires impliquant des accusés déjà placés sous la garde du Tribunal. Toutefois, celui-ci devrait également être autorisé à renvoyer aux procureurs (voire aux juges d'instruction) nationaux les actes d'accusation concernant des accusés du Tribunal qui ne sont pas détenus à La Haye. Ainsi, ceux-ci ne seraient-ils pas inutilement transférés au Tribunal avant d'être renvoyés en ex-Yougoslavie, ce qui éviterait un allongement considérable des procédures de jugement et des problèmes « politico-diplomatiques » délicats. A cet égard, il se peut qu'il faille modifié le Statut afin de donner au Procureur les pouvoirs nécessaires pour entreprendre un tel processus de déférement.

- Faire en sorte que le Tribunal puisse s'assurer que les accusés qui seront jugés au niveau national aient à répondre de tous les crimes visés dans les actes d'accusation.

40. L'article 11 *bis* du Règlement prévoit actuellement qu'en cas de déférement d'une affaire, l'acte d'accusation émis par le Tribunal doit être suspendu, en attendant que l'action soit engagée devant les juridictions internes. Cette formulation laisse une trop grande latitude aux juridictions nationales qui ne seraient pas tenus de respecter cet acte d'accusation. Afin d'éviter tout risque d'impunité, il conviendrait que le Tribunal puisse s'assurer que les accusés répondent de tous les crimes qui leur sont reprochés par le Procureur, tels qu'ils sont qualifiés et confirmés dans l'acte d'accusation du Tribunal. Il est à noter que l'article 11 *bis*, c) du Règlement envisage déjà la possibilité pour le Tribunal de demander le dessaisissement d'une affaire, notamment lorsque, conformément aux articles 9 et 10 du Règlement, une « infraction a reçu une qualification de droit commun » ou que « la procédure engagée ne serait ni impartiale ni indépendante, viserait à soustraire l'accusé à sa responsabilité pénale internationale ou n'aurait pas été exercée avec diligence ».

- Permettre au Tribunal de contraindre les autorités judiciaires nationales à respecter les mesures de protection prises à l'égard des victimes et des témoins.

41. Il se peut que dans les dossiers (par exemple, dans les pièces jointes aux actes d'accusation) qui seront transmis aux autorités judiciaires nationales à l'occasion du déférement d'une affaire, des déclarations de témoins et de victimes fassent l'objet de mesures de protection. Afin de garantir pleinement la sécurité des victimes et des témoins, il est nécessaire de prévoir que le Tribunal puisse ordonner le maintien desdites mesures de protection.

- Préciser les critères de déférement d'une affaire.

42. L'article 11 *bis* du Règlement est aujourd'hui muet quant au niveau de responsabilité que doit avoir un accusé pour être jugé à l'échelon national. Certes, il n'est pas aisé de déterminer abstraitement et précisément ce niveau de responsabilité, surtout dans le contexte d'un conflit ayant mis en jeu aussi bien des dirigeants d'Etats ou d'Entités autonomes que des groupes paramilitaires et civils susceptibles de mener une politique de terreur à grande échelle. Cependant, dans un souci de transparence vis-à-vis de la Communauté internationale et, plus particulièrement, vis-à-vis des Etats de l'ex-Yougoslavie, le Tribunal devrait tenir en compte, outre la capacité des juridictions nationales à se conformer aux normes internationales, le niveau hiérarchique de l'accusé concerné et la gravité des faits qui lui sont

reprochés. Il appartiendra au Tribunal d'apprécier et de préciser *in concreto* les contours de ces critères.

- Autoriser la Chambre de première instance compétente à décider d'office de renvoyer une affaire après avoir donné la possibilité au Procureur et, le cas échéant, à l'accusé d'être entendu.

43. Le Procureur s'oppose à ce que la Chambre de première instance puisse décider *d'office* de renvoyer une affaire devant des tribunaux nationaux. En effet, il estime que cela empiéterait sur les pouvoirs que lui confère le Statut. Il est à noter que l'article 11 *bis* actuel du Règlement donne déjà à une Chambre de première instance le droit d'agir d'office.

44. Si le Conseil de sécurité acceptait les propositions précitées - que ce soit sous la forme ou pas d'une modification du Statut -, l'article 11 *bis* du Règlement serait modifié en conséquence. Par ailleurs, la signature d'un accord de coopération judiciaire entre le Tribunal et les autorités nationales concernées serait envisagée, afin de mettre concrètement en œuvre le processus de « délocalisation » et d'en régler les difficultés pratiques, en particulier celles relatives aux modalités de transfert des accusés ainsi que de transmission des actes d'accusation et des éléments de preuve qui les accompagnent.

PARTIE II. POUR POUVOIR JUGER LES AFFAIRES DÉFÉRÉES PAR LE TRIBUNAL, LA BOSNIE-HERZÉGOVINE ET, À TERME, LES AUTRES ÉTATS DE L'EX-YOUGOSLAVIE DOIVENT PROCÉDER À CERTAINES RÉFORMES DE LEUR SYSTÈME JUDICIAIRE

45. Cette partie du rapport traitera de la possibilité de déférer des affaires devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine, le Procureur estimant qu'à l'heure actuelle, ce pays est le seul à pouvoir entrer en considération en la matière. Néanmoins, en cas de changement de la politique pénale du Procureur, le Tribunal pourra envisager d'étendre cette action à d'autres pays de l'ex-Yougoslavie.

46. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont engagé un mouvement de réforme de leur système judiciaire. Toutefois, il existe encore de nombreux obstacles à la mise en œuvre du processus de « délocalisation » (chapitre 1). Des solutions doivent donc être trouvées avec l'aide de la Communauté internationale avant de déférer des affaires dans cet Etat (chapitre 2).

Chapitre 1. Principales réformes du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine

47. La Bosnie-Herzégovine a entamé des réformes de son système judiciaire, qui témoignent incontestablement de sa volonté de se conformer aux normes internationales. Il convient de ne pas s'attarder à décrire l'ensemble de ces réformes, ceci n'étant pas l'objet du présent rapport.

48. Il est néanmoins utile d'énumérer celles qui semblent être les plus pertinentes :

- incorporation dans les codes pénaux des infractions au droit de la guerre ;

- mise en conformité des codes de procédure pénale avec les conventions internationales de protection des droits de l'homme, notamment renforcement des garanties procédurales durant l'enquête préliminaire, l'instruction et le procès ;

- harmonisation des règles de preuves avec les impératifs du procès équitable ;

- adoption de mesures permettant de garantir le statut et l'indépendance des magistrats ;

- adoption d'un Code de déontologie à l'attention des magistrats.

Chapitre 2. Obstacles au déclenchement du processus de «délocalisation» et perspectives

Section 1. Obstacles au déclenchement du processus de « délocalisation »

49. Ces mouvements de réformes sont certes encourageants. Toutefois, le système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine semble présenter encore des carences trop importantes pour constituer un socle judiciaire suffisamment solide pour juger des affaires déférées par le Tribunal.

50. D'après les informations recueillies dans divers documents, émanant principalement de l'Organisation de sécurité et coopération en Europe, du Conseil de l'Europe et du Bureau

du Haut Représentant, les principaux obstacles à la mise en œuvre du processus de « délocalisation » seraient les suivants :

- Risque de dépendance et de partialité des magistrats.

51. Plusieurs organisations internationales présentes en Bosnie-Herzégovine ont souligné la forte politisation du système judiciaire et le risque de corruption que cette situation engendre. La composition ethnique de plusieurs tribunaux cantonaux et de district risque également d'occasionner certains problèmes de parti pris et de partialité[18].

- Absence ou inefficacité des dispositifs de protection des témoins.

52. Un projet de loi relatif à la protection des victimes et des témoins a été élaboré, mais celui-ci en est resté à des considérations très générales. Le système qui en découle est donc très loin de correspondre à celui en vigueur au Tribunal[19].

- Manque de formation des magistrats et professionnels du droit.

53. Comme dans de nombreux pays du monde, les magistrats de Bosnie-Herzégovine semblent manquer quelque peu d'expérience pour conduire des enquêtes et des procédures judiciaires en matière de crimes de guerre.

- Insuffisance des ressources financières et des moyens logistiques.

54. Les mauvaises conditions de travail du personnel judiciaire relevées par de nombreux experts internationaux ne peuvent à l'évidence que nuire à l'efficacité du système judiciaire.

- Lenteur du système judiciaire.

55. Le système judiciaire de Bosnie-Herzégovine (comme d'ailleurs de nombreux pays occidentaux) est confronté à la lenteur de ses procédures, en particulier celles d'appel. En effet, les cours d'appel renvoient souvent les affaires devant les juges de première instance. Or, ces derniers rendent un deuxième jugement, qui fait lui-même l'objet d'un second appel, et il n'existe pas de limitation à ces « aller-retour » entre juridictions.

[18] La politisation de la fonction judiciaire est encore perceptible et ce, malgré les tentatives initiées par la Commission judiciaire indépendante (« CJI ») chargée de conduire les réformes judiciaires sous l'autorité du Haut Représentant. Par exemple, les commissions et conseils chargés de se prononcer sur le caractère fondé des plaintes déposées contre des magistrats accusés de corruption ont, jusqu'à présent, mal fonctionné. Depuis mars 2001, la CJI supervise le processus d'évaluation des juges par les commissions et conseils compétents, et la procédure de nomination des magistrats s'est fortement améliorée grâce à l'élaboration de critères par cette même CJI, notamment en ce qui concerne les entretiens de recrutement. Ladite commission préconise idéalement de recourir à la procédure utilisée en Allemagne de l'est, c'est-à-dire révoquer l'ensemble des 558 juges et de leur demander de poser à nouveau leur candidature, ce qui lui permettrait de procéder à un examen minutieux de la candidature des intéressés et de décider, sur la base de leurs antécédents, s'ils sont aptes à assumer leur fonction.

[19] Selon la pratique en vigueur, toute demande aux fins de protection d'un témoin ou d'une victime doit être soumise à la Cour suprême. Si ladite Cour approuve les mesures de protection, c'est elle-même qui entend le témoin, dont la déposition sera retranscrite et lue ultérieurement devant le tribunal compétent. Si les parties ont des questions à poser au témoin, elles les soumettent par écrit à la Cour suprême, laquelle les répercute au témoin, et la même procédure se répète.

- Compatibilité imparfaite du droit substantiel national avec le droit international.

56. La compatibilité du droit interne avec celui applicable au Tribunal peut parfois poser des problèmes, en particulier en matière de responsabilité pénale individuelle. En effet, les principes applicables au Tribunal, tels qu'énoncés à l'article 7 de son Statut, ne sont pas toujours appliqués, voire reconnus, en droit national.

57. Selon tous les experts internationaux, ces difficultés ont fait perdre aux citoyens de Bosnie-Herzégovine une grande partie de leur confiance en leurs institutions judiciaires. Ce n'est dès lors qu'aux prix de nombreux efforts, dont certains coûteux en temps, que pourront être rétablies des structures judiciaires capables de répondre aux exigences de la population et de la Communauté internationale.

Section 2. Perspectives

§ 1. Solutions envisageables

58. Plusieurs solutions sont envisageables pour surmonter les obstacles susmentionnés. Tout d'abord, les magistrats, les procureurs et le personnel judiciaire locaux pourraient recevoir des formations additionnelles en droit pénal international ainsi qu'en matière de droits de l'homme. Des juges internationaux pourraient être détachés auprès des juridictions nationales. Des observateurs internationaux, chargés de surveiller le déroulement des procès et, le cas échéant, de conseiller les magistrats, pourraient être également dépêchés sur place. Plus fondamentalement, plusieurs aspects du système judiciaire pourraient être restructurés.

59. Au mois d'août 2001, le Procureur s'est adressé aux autorités de la Bosnie-Herzégovine pour les inviter à réfléchir à la possibilité de créer une cour internationale composée d'un Procureur et de juges internationaux. Le Bureau du Haut Représentant semble quant à lui préconiser l'utilisation de la future Cour d'Etat, qu'il présente comme l'institution la mieux à même de poursuivre et juger des criminels de guerre[20]. Il a d'ailleurs constitué un groupe de travail chargé d'étudier la question et qui devrait remettre ces conclusions courant du mois de juin 2002[21].

60. Les avantages et inconvénients respectifs des ces solutions peuvent être synthétisés de la façon suivante[22] :

[20] Le projet n'est, en l'état, pas finalisé. En effet, à ce stade, le Bureau du Haut Représentant a engagé une équipe de consultants chargés de vérifier le caractère adapté du projet dans le contexte spécifique de la Bosnie-Herzégovine, et de déceler les mécanismes qui permettraient d'améliorer le système judiciaire en place.

[21] Le rapport du Tribunal ne prend donc pas en compte les conclusions du groupe de travail du Bureau du Haut Représentant.

[22] Il convient de noter que l'ensemble des observateurs du système judiciaire s'accorde pour dire que les solutions proposées doivent permettre de remédier aux quatre problèmes suivants : 1. le cloisonnement des systèmes judiciaires des deux entités constitue une entrave importante à une répression effective des auteurs de crimes de guerre ; 2. les justiciables manquent de confiance dans leurs autorités judiciaires ; 3. la composition « ethnique » des juridictions de chacune des entités ne favorise pas l'instauration d'une telle confiance ; 4. les magistrats locaux ne sont pas suffisamment formés en droit pénal international.

Solutions envisageables	Avantages principaux	Inconvénients principaux	Balance des principaux avantages et inconvénients
Utilisation du système national actuel assortie d'une formation des magistrats locaux en droit international pénal	Cette solution 1. permet d'utiliser le droit et la procédure pénale en vigueur ; 2. évite les difficultés liées à la mise en œuvre d'une réforme du système judiciaire ; 3. assure un soutien substantiel au personnel judiciaire ; 4. peut se mettre en place dans de brefs délais.	Cette solution 1. n'encourage pas les efforts de réformes de l'institution judiciaire ; 2. limite l'action mise en œuvre à un seul type d'acteurs du système judiciaire.	1. La formation des magistrats locaux constitue une mesure intéressante dans la mesure où elle offre une garantie supplémentaire de professionnalisme et, partant, contribue à renforcer le sentiment de confiance des justiciables en leur système judiciaire. 2. Toutefois, la formation des magistrats proposée ne suffira pas à elle seule à répondre aux exigences inhérentes au contexte très spécifique de la Bosnie-Herzégovine. Par exemple, elle ne permet pas de remédier aux difficultés liées au cloisonnement des systèmes judiciaires, difficultés qu'il faudra pourtant surmonter si l'on veut mener efficacement la répression des crimes de guerre en Bosnie-Herzégovine.
Utilisation du système actuel assortie de l'envoi d'observateurs internationaux	Cette solution 1. permet d'utiliser le droit pénal et la procédure pénale en vigueur sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat ; 2. évite les difficultés liées à la mise en œuvre d'une réforme du système judiciaire ; 3. favorise l'application effective des normes internationales ; 4. peut se mettre en place dans de brefs délais.	Cette solution 1. n'encourage pas les efforts de réformes de l'institution judiciaire ; 2. risque de rendre inconfortable le rôle des observateurs (ces derniers pouvant être cantonnés à un rôle purement passif) ; 3. doit s'accompagner de mesures visant à garantir la protection des victimes et des témoins.	1. L'envoi d'observateurs internationaux pourrait, à long terme, permettre de restaurer la confiance des citoyens en leur propre système de justice. 2. Néanmoins, ce modèle reste insuffisant car il ne permet pas de réformer directement les institutions judiciaires, ni de remédier aux difficultés liées au cloisonnement des systèmes judiciaires des deux entités.
Utilisation du système national actuel assortie de l'adjonction de Juges internationaux aux juridictions locales	Cette solution permet 1. d'utiliser le droit pénal et la procédure pénale en vigueur ; 2. de garantir une meilleure application des normes internationales ; 3. de contribuer à rétablir la confiance du justiciable dans le système judiciaire local ; 4. éventuellement aux juges internationaux de contribuer à la réforme du système judiciaire ; 5. d'assurer une collaboration efficace entre le Tribunal et les juridictions nationales ;	Cette solution nécessite de lourdes modifications législatives et constitutionnelles.	1. L'envoi de juges internationaux permettrait de remédier, d'une manière rapide et visible, à un certain nombre de difficultés cruciales pointées par les observateurs internationaux (notamment le manque de confiance des citoyens et les problèmes liés à la composition ethnique des juridictions). 2. Si elle ne permet pas une réforme substantielle du système judiciaire, cette solution comporte néanmoins de nombreux avantages importants dans le contexte spécifique de la Bosnie-Herzégovine (voir colonne 1).

	6. peut se mettre en place dans de brefs délais.		
Utilisation de la Cour d'Etat	Cette solution 1. permet d'utiliser une institution judiciaire locale en cours de création ; 2. contribue à encourager l'effort de construction de l'Etat par l'Etat lui-même ; 3. permet de mettre en place une pratique uniforme, c'est-à-dire étatisée, en matière de répression des auteurs de crimes de guerre ; 4. peut se mettre en place dans de brefs délais.	Cette solution 1. nécessite d'aménager la législation nationale afin de créer une Chambre spécialisée à l'intérieur de la juridiction concernée ; 2. crée une divergence entre les compétences et pouvoirs de la Cour et du Tribunal, lesquels sont distincts ; 3. risque d'entraîner un manque de cohérence entre la procédure appliquée au Tribunal et celle appliquée à la Cour étatique ; 4. ne garantit pas au mieux la disponibilité et la qualification du personnel affecté.	1. L'utilisation d'une cour en cours de création semble opportune, la BH comptant déjà beaucoup de juridictions. 2. La création de cette juridiction est conforme aux dispositions de la Constitution nationale. 3. La création d'une cour à l'échelon national étatique permettra de remédier au problème lié à la séparation des entités, actuellement source de difficultés majeures en ce qui concerne la répression des accusés. 4. Pareille cour pourrait être utilisée assez rapidement, les observateurs et acteurs du système national s'accordant en effet pour dire qu'il faut engager la réforme du système national dans les plus brefs délais.
Création d'une Cour internationale spéciale	Cette solution 1. permet d'avoir une structure judiciaire parfaitement adaptée au transfert des dossiers (qui serait dotée de pouvoirs similaires à ceux du Tribunal et définis de manière exhaustive) ; 2. garantit une application effective des normes internationales (notamment en matière de protection des témoins) ; 3. assure la compatibilité des règles de la Cour spéciale avec celles du Tribunal 4. garantit que les poursuites seraient conduites avec professionnalisme (grâce à la mise à disposition de magistrats et d'un personnel judiciaire qualifié)	Cette solution 1. contraint de créer une juridiction supplémentaire impliquant : a) l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité ; b) une modification de la Constitution nationale ce qui entraînerait des procédures longues et compliquées ; 2. forcerait à utiliser une procédure pénale fortement différente et éloignée des traditions judiciaires locales ; 3. entraînerait des délais importants pour la mise en place de pareille institution ; 4. contraindrait la Communauté internationale à supporter une charge financière importante. 5. reviendrait à ne pas encourager des réformes nécessaires sur le plan local ; 6. empêcherait la participation de magistrats locaux au jugement des criminels de guerre au profit d'un personnel judiciaire international.	1. Le recours à une juridiction unique et entièrement adaptée au caractère international des crimes poursuivis semble très séduisant. 2. Néanmoins, la création d'une cour internationale en Bosnie-Herzégovine n'apparaît pas opportune dans la mesure où elle n'aide en rien à la réforme souhaitée du système judiciaire.

§ 2. Solutions préconisées par le Tribunal

61. Le choix du modèle le plus approprié est particulièrement tributaire de la nature particulière des affaires susceptibles d'être « délocalisées » (affaires qui, rappelons-le, concernent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité).

62. L'option de créer une Cour internationale spéciale, même si elle était par définition parfaitement adaptée au jugement des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, présente trois inconvénients majeurs. Tout d'abord, elle ne pourrait être directement opérationnelle, puisqu'elle nécessiterait le vote d'une résolution par le Conseil de sécurité (vote qui n'est d'ailleurs pas acquis d'avance). Elle serait ensuite fort coûteuse, car elle reviendrait à créer un « mini-Tribunal international » en Bosnie-Herzégovine. Enfin, cette solution conduirait à ajouter une juridiction supplémentaire au paysage judiciaire déjà fort complexe de la Bosnie-Herzégovine.

63. La Cour d'Etat nous paraît, quant à elle, beaucoup mieux concilier les exigences spécifiques de la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité avec les particularités du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine. Parmi tous les avantages que présente l'utilisation de cette Cour, il convient de mentionner tout particulièrement la conformité de celle-ci aux dispositions de la Constitution, selon lesquelles l'Etat jouit d'une compétence exclusive en matière de droit pénal international. A cet égard, il est à noter qu'en septembre 2001, la création de la Cour d'Etat a été jugée conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle.

64. De surcroît, la Cour d'Etat devrait permettre de garantir une uniformité de tous les domaines du droit à l'échelon national, et de remédier au cloisonnement excessif du système judiciaire entre les deux entités, cloisonnement qui s'est particulièrement révélé à l'occasion de la poursuite et du jugement des crimes de guerre.

65. Enfin, le recours à la Cour d'Etat éviterait de devoir créer une juridiction supplémentaire, tout en appuyant l'effort de construction de l'Etat par l'Etat lui-même. Il s'agit là d'un avantage essentiel car, comme tous les observateurs et les acteurs du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine s'accordent à le dire, toute réforme des structures du système judiciaire ne pourra aboutir que si elle s'insère dans le cadre des traditions juridiques de l'Etat et si elle se fait avec la collaboration étroite du pouvoir judiciaire existant.

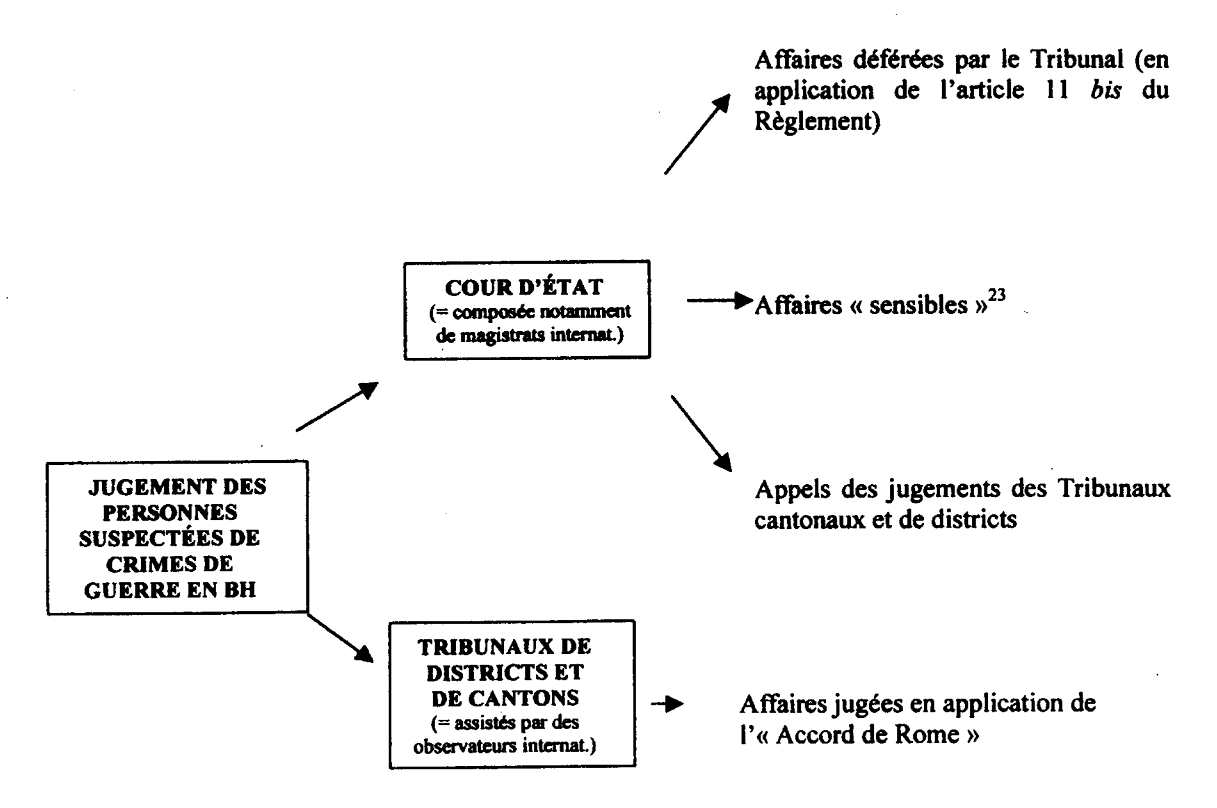
66. Par ailleurs, les tribunaux de districts et de cantons devraient apporter leur concours au travail de la Cour d'Etat. En effet, celle-ci ne pourra juger seule le très grand nombre d'affaires concernant des crimes de guerre. On n'est pas sans ignorer qu'il convient d'ajouter à toutes les affaires concernant des accusés de niveau intermédiaire qui devraient être déférées par le Tribunal, en application de l'article 11 *bis* du Règlement, également toutes celles impliquant des exécutants subalternes dont se saisissent déjà les juridictions nationales en application de l'Accord de Rome (ce qui peut représenter, nous l'avons vu, plusieurs centaines d'affaires).

67. Le processus suggéré par le Tribunal impose de ne pas bouleverser complètement le paysage judiciaire de la Bosnie-Herzégovine. S'il faut certes instituer de nouvelles structures, il est également primordial d'œuvrer avec les organes ou les institutions judiciaires existants, fût-ce en les améliorant, car ils constituent des points de repère irremplaçables pour les

citoyens de la Bosnie-Herzégovine. Ce n'est que par ce biais que pourra être restaurée la confiance des citoyens dans des institutions judiciaires qui sont ancrées dans leur culture.

68. En conclusion, la Cour d'Etat devrait s'occuper exclusivement des affaires déférées par le Tribunal (impliquant des accusés de niveau intermédiaire) et de certaines affaires pour lesquelles les tribunaux de districts et de cantons sont normalement compétents, mais dont le caractère sensible (apprécié par le Procureur de la Cour) impose qu'elle soit jugée au niveau national. En outre, la Cour d'Etat pourrait connaître des appels interjetés contre des décisions rendues par les tribunaux de districts et de cantons. Enfin, des observateurs internationaux devraient surveiller le déroulement des procédures engagées devant les tribunaux de districts et de cantons chargés de juger des exécutants subalternes (en application de l'Accord de Rome), afin que celles-ci soient conformes aux garanties les plus fondamentales du procès pénal.

69. Tout ceci peut s'illustrer par la représentation graphique suivante :



§ 3. Critères nécessaires à la mise en œuvre des solutions préconisées

70. Quels que soient le modèle choisi et les réformes mises en œuvre, la participation des juridictions nationales au jugement des criminels de guerre suppose que ces dernières soient en mesure de statuer de façon impartiale et indépendante, conformément aux principes prescrits dans le Statut.

---

[23] Il devrait appartenir au Procureur de la Cour de décider si ces affaires sensibles doivent être jugées par la Cour d'Etat ou par les tribunaux de districts et de cantons.

71. Par conséquent, les autorités concernées devraient - si ce n'est déjà le cas - adopter des dispositions générales inhérentes au bon fonctionnement de tout système judiciaire ainsi que des dispositions plus spécifiques en vue de satisfaire aux exigences de la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

72. S'agissant des dispositions générales, il appartient à la Bosnie-Herzégovine notamment de :

- assurer pleinement l'impartialité et l'indépendance des magistrats[24] et notamment empêcher que le pouvoir politique puisse interférer dans les enquêtes ;

- faire en sorte que des garanties entourent l'arrestation et la détention préventive[25] ;

- assurer l'équité des procès[26] ;

- assurer l'égalité de traitement entre les accusés et entre les détenus, et ce quelle que soit leur origine nationale, politique ou religieuse ;

- respecter les critères minimums relatifs aux conditions de détention des détenus et des condamnés ;

- abolir la peine capitale et écarter toute éventualité de rétablissement d'une telle peine.

73. Par ailleurs, il nous semble indispensable d'adapter les lois nationales existantes aux impératifs de la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ceci impliquerait, en particulier de :

- détacher des juges internationaux auprès des juridictions qui seront chargées de juger des affaires qui leur seront déférées par le Tribunal ;

- familiariser davantage les magistrats nationaux avec les règles de droit pénal international, par le biais d'une formation ;

- adapter certains aspects de la procédure pénale interne aux nécessités de la procédure pénale internationale, notamment en ce qui concerne la protection des victimes et des témoins ;

- s'assurer que toutes les violations graves du droit international humanitaire définies aux articles 2 à 5 du Statut du Tribunal, ainsi que les principes régissant la responsabilité pénale individuelle consacrés à l'article 7 dudit Statut soient prévues dans le droit pénal national.

---

[24] Cela signifie notamment que lesdits magistrats doivent percevoir une rémunération suffisante et que leur indépendance doit être garantie.

[25] Cela signifie notamment que la privation de liberté doit se limiter aux cas prévus par l'article 5 1) c) de la Convention européenne des droits de l'homme et que l'accusé doit avoir le droit d'être assisté par un avocat, si nécessaire commis d'office. Le Tribunal rappelle que la Constitution de Bosnie-Herzégovine prévoit l'applicabilité directe des normes internationales en matière de droits de l'homme, en particulier celles de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles, et affirme leur supériorité sur le droit interne (article 2 de la Constitution).

[26] Cela signifie notamment que la publicité des débats doit être garantie, que l'accusé doit être jugé dans des délais raisonnables, que les principes de présomption d'innocence et d'égalité des armes doivent être respectés et la protection des victimes et des témoins dûment assurée.

CONCLUSION

74. Les observations et recommandations figurant dans le présent rapport se situent dans le droit fil des orientations présentées par le Président et le Procureur devant le Conseil de sécurité le 27 novembre 2001 et réitérées par le Greffier devant la 5ème Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'occasion du vote du budget pour le terme 2002-2003.

75. La mise en œuvre de la stratégie d'achèvement des travaux du Tribunal et le déferement d'affaires concernant des accusés de niveau intermédiaire devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine ont pour objectif principal de faire en sorte que les procès de première instance se terminent à l'horizon de 2008. A cette date là, toutes les ressources du Tribunal pourront être consacrées aux procédures d'appel, de révision ou d'autres instances diverses. Nous estimons que deux autres mandats de juges seront nécessaires après l'actuel pour achever ces procédures, ce qui porte la fin définitive des travaux du Tribunal aux environs de 2010.

76. Ces dates sont-elles excessives ? Nous ne le pensons pas. Certes, la charge financière d'une telle institution est lourde et la Communauté internationale le ressent comme tel. Toutefois, comme l'avait déjà souligné dans son rapport de novembre 1999 le Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal, « si l'on pensait voir apparaître spontanément et sans avoir à passer par un processus de maturation lent et coûteux, fonctionner sur le modèle d'organes de poursuites et de jugement expérimentés et établis de longue date au sein de juridictions nationales, dans le respect le plus total des règles de droit, on faisait un rêve chimérique ». Il faut par ailleurs réaliser qu'au total ce devraient être 74 actes d'accusation concernant 232 accusés qui auront été traités par le Tribunal (en y incluant, bien entendu, les affaires qui pourraient être déférées par le Tribunal devant les juridictions de Bosnie-Herzégovine). C'est à la fois beaucoup et peu si l'on met ces chiffres en rapport aux milliers de crimes qui ont été commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie pendant les années de guerre et qui pourraient théoriquement être passibles de la justice internationale.

77. Pourtant, les dates et les engagements avancés comportent une marge non négligeable d'incertitudes qu'il convient de ne pas perdre de vue. Il doit notamment être rappelé que les arrestations doivent être effectives et rapides, qu'elles doivent concerner tous les accusés en même temps, que la situation politique dans la région doit être stabilisée et que l'état des juridictions locales doit permettre une « délocalisation » des affaires dans des conditions conformes aux exigences de protection des droits de l'homme et aux principes du droit international humanitaire. Autant de conditions qui ne dépendent pas directement du Tribunal. Il convient d'insister sur le fait que si l'ensemble de ces conditions ne pouvaient être remplies, nul doute que le calendrier du Tribunal devrait être revu.

78. Existe-t-il d'autres voies possibles pour accomplir plus rapidement notre mandat ? Nous avons toujours affirmé que des gains de productivité pouvaient encore être dégagés des réformes actuelles et futures. Citons entre autres les réformes de fonctionnement et de structure des Chambres d'Appel ou encore la création d'un barreau international. D'autres ajustements procéduraux sont à l'étude.

79. Mais ne nous dissimulons pas la réalité : le gain, en terme de durée du mandat du Tribunal, sera relativement réduit. Les conclusions du présent rapport doivent donc être considérées comme réalisables et raisonnables.

80. Une réduction encore plus drastique du mandat du Tribunal est-elle possible ? Peut-être, mais cela supposerait des prises de décisions qui ne sont pas, en l'état des textes, de la compétence des auteurs de ce rapport. Cela risquerait également de ruiner les efforts de plusieurs années pour établir un système de justice internationale exemplaire et pourrait porter préjudice à la réconciliation en ex-Yougoslavie et, partant, au maintien de la paix.

81. Examinons-les brièvement.

- la fixation de la fin des enquêtes à une date plus rapprochée que l'année 2004 annoncée par le Procureur lui-même, voire la fixation de la fin du mandat à une date déterminée. Aucune autorité compétente autre que le Procureur ne paraît, à l'heure actuelle, détenir ce pouvoir quant aux enquêtes. Certes, le Conseil de sécurité pourrait fixer une date de fin de mandat pour le Tribunal. Cela n'a pas été fait jusqu'à présent et aucun élément nouveau ne nous semble susceptible de justifier aujourd'hui la fixation d'une telle date[27]. Bien au contraire, puisque jamais le Tribunal n'a connu une telle activité. Au surplus, même à la supposer possible, la fixation d'un terme de mandat serait gravement dommageable au principe d'égalité entre tous les accusés, dès lors que des hauts responsables qui n'auraient pas été mis en accusation seraient à l'abri de toute poursuite alors que d'autres accusés de niveau moindre seraient jugés à La Haye. La crédibilité du Conseil de sécurité n'en serait-elle pas amoindrie ?

- une concentration de toute l'activité du Tribunal sur la tenue d'un nombre très restreint de procès particulièrement exemplaires. Le Procureur et, dans une moindre mesure les Juges, pourraient participer à la réalisation de cet objectif. Peut-être conviendrait-il également que le Conseil de sécurité se saisisse de la question, par exemple en précisant davantage le mandat du Tribunal dans le Statut ou par tout autre moyen qu'il jugerait approprié ? Force est cependant de constater que ce n'est pas la voie qui a été choisie à l'origine, laquelle aurait nécessité la mise en accusation et l'arrestation immédiate, dès le début du mandat du Tribunal, des plus hauts dirigeants politiques et militaires.

- un changement radical de procédure visant à accélérer encore les procès. Là aussi la marge de manœuvre est restreinte. Le Règlement a été modifié à plus de 20 reprises, ce qui a entraîné de nombreuses critiques de la part notamment de certains défenseurs des droits de l'homme. Des modifications introduisant des procédures plus expéditives pourraient d'ailleurs s'avérer contraires au Statut. Enfin, la procédure suivie actuellement représentant un assez bon équilibre entre les deux grands systèmes juridiques, un bouleversement sur ce point pourrait être gravement dommageable à l'équité des procès.

*

* *

[27] A ce titre, il convient de souligner qu'en date du 21 février 2001, le Secrétaire général a examiné, conformément au paragraphe 6 de la résolution 1329 (2000) du Conseil de sécurité, dans quelle mesure une date de fin de la compétence *ratione temporis* du Tribunal pouvait être fixée. Il ne s'est « [...] estim[é] pas fondé a considérer que la paix était rétablie dans l'ex-Yougoslavie » et a affirmé, en conséquence, qu'il n'était « pas en mesure de recommander une [telle] date au Conseil de sécurité » (Rapport soumis par le Secrétaire général conformément au paragraphe 6 de la résolution 1329 (2000) du Conseil de sécurité (S/2001/154)).

82. Telles sont les conclusions auxquelles sont parvenus les trois organes du Tribunal, responsables de la mission qui leur a été confiée au moment de la création du Tribunal. Bien entendu ce rapport ne représente qu'une contribution parmi d'autres à la réflexion de tous ceux qui, comme nous, ont la préoccupation de remplir le mandat qui nous a été donné par le Conseil de sécurité : lutter contre l'impunité et rendre justice aux victimes des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

PROPOSITIONS DESTINÉES AUX MEMBRES DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

83. Afin de mettre progressivement un terme à sa mission - c'est-à-dire achever ses enquêtes vers 2004 et ses jugements d'instance vers 2008 -, le Tribunal se doit de :

- concentrer davantage son action vers la poursuite et le jugement des plus hauts responsables politiques et militaires ;

- déférer devant les juridictions nationales, principalement de Bonsie-Herzégovine, des accusés de niveau intermédiaire, même lorsqu'ils ne sont pas encore placés sous la garde du Tribunal.

84. Pour mettre en œuvre ce double processus de « concentration » et de « délocalisation », le Tribunal envisage de prendre certaines mesures réglementaires afin de s'assurer que : 1) les accusés répondent devant les juridictions nationales de tous les crimes visés dans les actes d'accusation émis par le Procureur et confirmés par les juges du Tribunal ; 2) les juridictions nationales respectent les mesures de protection prises par le Tribunal à l'égard des victimes et des témoins ; 3) les procès nationaux se déroulent conformément aux normes internationales de protection des droits de l'homme.

85. Dans cette perspective, le Tribunal préconise l'établissement, au sein de la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine, d'une chambre compétente pour le jugement des accusés déférés par le Tribunal. Il suggère que des juges internationaux siègent à la Cour d'Etat, au moins pendant une période de temps déterminée, au côté des juges nationaux. Il propose que les procureur juges et personnel judiciaire locaux bénéficient d'une formation en droit internation humanitaire. Il envisage que des observateurs internationaux veillent au bon déroulement di procédures engagées, en application de l'Accord de Rome, devant les tribunaux de districts et de cantons.

86. C'est sur cette démarche d'ensemble, et plus spécialement sur les finalités visées au paragraphe 83 ainsi que les modalités envisagées au paragraphe 84, que le Tribunal souhaite recueillir l'aval du Conseil de sécurité.

PROGRAMME D'ACTION

87. Pour mettre en œuvre les propositions qui figurent dans le présent rapport, nous proposons d'entreprendre, avec la collaboration des Organisations internationales et des Etats concernés, les actions à court et à long terme suivantes :

1- **23 avril 2002** : présentation par le Président, le Procureur et le Greffier du présent rapport aux juges réunis en session plénière, adoption d'un accord de principe sur les grandes orientations contenues dans le rapport et proposition d'en référer au Conseil de sécurité ;

2- **du 23 avril au 10 juin 2002** : insertion dans le rapport des observations formulées par les juges à l'issu de la réunion plénière ;

3- **25 avril 2002** : rencontre avec le groupe de consultants chargés d'étudier les solutions à mettre en œuvre pour poursuivre les criminels de guerre en BH, en vue de fixer une ligne de conduite qui tienne compte des préoccupations communes du Tribunal et du Bureau du Haut représentant ;

4- **10 juin 2002** : envoi du rapport au Secrétaire général et au Conseiller juridique des Nations Unies ainsi qu'aux autorités nationales compétentes ;

5- **du 17 au 21 juin 2002** : visite du Président, du Procureur et du Greffier en Bosnie-Herzégovine et rencontre avec les autorités politiques et judiciaires concernées, pour débattre des orientations figurant dans le présent rapport et apprécier la faisabilité de ses conclusions ;

6- **27 juin 2002** : tenue d'un séminaire diplomatique à La Haye en vue de présenter le rapport aux diplomates en poste aux Pays-Bas ;

7- **11 et 12 juillet 2002** : adoption de nouvelles modifications aux dispositions du Règlement pour accélérer encore davantage les procédures ;

8- **juillet 2002** : soumission du rapport aux membres du Conseil de sécurité ;

9- **1er trimestre 2003** : mise en œuvre du processus de déferement des affaires devant les juridictions nationales.

88. Il est bien entendu que ce calendrier ne pourra être respecté que si toutes les parties concernées coopèrent pleinement. Il faut en effet que l'Organisation des Nations Unies, le Bureau du Haut Représentant et les Etats de l'ex-Yougoslavie, en particulier la Bosnie-Herzégovine, prennent leurs responsabilités, chacun dans leur domaine respectif, pour contribuer à l'amélioration des structures judiciaires existantes et ce, afin de pouvoir, dès janvier 2003, lancer le processus de déferement envisagé par le Tribunal.
